

Antrag des Regierungsrates vom 8. Juni 2022

KR-Nr. 25/2019

5689 b

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 25/2019 betreffend
Sharing Economy – lösen statt verbieten**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom
8. Juni 2022,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 25/2019 betreffend Sharing Economy –
lösen statt verbieten wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 17. Juni 2019 folgendes
von Kantonsrätin Judith Bellaiche, Kilchberg, und den Kantonsräten
Michael Zeugin, Winterthur, und Simon Schlauri, Zürich, eingereichte
Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, konkrete Lösungswege aufzuzeigen,
wie Geschäftsmodelle der Sharing Economy im Kanton nachhaltig mit
unseren Versicherungs- und Sozialwerken in Einklang gebracht und aus-
gehandelt werden können.

1. Ausgangslage

Elektronische Plattformen werden bei den Konsumentinnen und Konsumenten immer beliebter. Sie profitieren in der Regel von tieferen Suchkosten, mehr Auswahl bei Produkten und Dienstleistungen und transparenteren Preisen. Plattformen basieren in vielen Fällen auf innovativen Geschäftsmodellen, wodurch sie zu intensiverem Wettbewerb führen und auch nicht mehr zeitkonforme Regulierungen infrage stellen können. Die Plattform tritt in der Regel als Vermittlerin zur Herstellung einer Geschäftsbeziehung zwischen Anbietenden und Nachfragenden von Produkten oder Dienstleistungen auf. Sie ermöglicht Menschen, die ihre Dienstleistungen über die Plattform anbieten, neue Erwerbschancen und flexible Arbeitsbedingungen. Die Plattformökonomie ist Teil der durch die Digitalisierung sich rasch verändernden Arbeitswelt. Die Vereinbarkeit zwischen ausserberuflichen Bedürfnissen und beruflichen Verpflichtungen kann verbessert und der Zugang in den Arbeitsmarkt erleichtert werden. In diesem Zusammenhang stellen sich jedoch Fragen der rechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Zuordnung dieser Tätigkeiten. Denn trotz vielen Vorteilen bestehen im Zusammenhang mit der Plattformökonomie auch Risiken der fehlenden oder mangelhaften sozialen Absicherung. Je nach Geschäftsmodell der Plattform stellt sich die Frage, ob es sich beim Angebot der dienstleistenden Person um eine unselbstständige oder selbstständige Tätigkeit handelt. Wird diese als unselbstständige Erwerbstätigkeit qualifiziert, hat dies zur Folge, dass die Plattform von den Sozialversicherungsbehörden als Arbeitgeberin qualifiziert und damit zur Bezahlung von sozialversicherungsrechtlichen Beiträgen verpflichtet wird. Wird hingegen die Tätigkeit als selbstständige Erwerbstätigkeit qualifiziert, sind die betroffenen Dienstleistenden für die sozialversicherungsrechtlichen Belange alleine verantwortlich. Der Plattform kommen in diesem Fall keinerlei Arbeitgeberpflichten zu. Die Zuordnung der Erbringungen einer Dienstleistung zur unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit hängt stark vom Geschäftsmodell ab und davon, wie weit die Plattform die Rahmenbedingungen der zu vermittelnden Geschäftsbeziehung vorgibt. Die Postulantin und die Postulanten befürchten, dass die Strukturen der Versicherungs- und Sozialwerke diesen neuen Arbeitsformen nicht mehr gerecht werden und die Behörden die Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen der Plattformökonomie eher der unselbstständigen Erwerbstätigkeit zuordnen. Ihrer Auffassung nach besteht die Gefahr, dass innovative Geschäftsmodelle der sogenannten Gig Economy, womit Menschen ihre Arbeitskraft abschnittsweise und mehr oder weniger kurzfristig zur Verfügung stellen, verhindert werden.

2. Praxis der Sozialversicherungsanstalt Zürich

Das Sozialversicherungsrecht ist grösstenteils auf Bundesebene geregelt. Den Kantonen kommt keine oder eine nur sehr beschränkte Gesetzeskompetenz zu. Insbesondere im Bereich der AHV-Beitragspflicht sind die kantonalen Durchführungsstellen an die bundesrechtlichen Regelungen und Weisungen gebunden. Die Kriterien zur Beurteilung des Beitragsstatus bzw. Abgrenzung zwischen selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit sind Ergebnis einer umfangreichen und gefestigten Rechtsprechung des Bundesgerichts. Nach den Ausführungen der Sozialversicherungsanstalt (SVA) Zürich werden die Kriterien nicht pauschal, sondern nach Prüfung eines jeden Einzelfalls angewendet. Entsprechend wird auch bei der Plattformökonomie vorgegangen. Die Beurteilung, ob eine selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit vorliegt, hängt von der Ausgestaltung des Geschäftsmodells ab. Unter anderem beurteilt die SVA Zürich, wie stark die Plattformbeschäftigten in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Plattformbetreiber stehen und wer vorwiegend das Unternehmensrisiko trägt. Je stärker die Abhängigkeit der Plattformbetreibenden ist und je weniger sie am Unternehmensrisiko teilhaben, desto eher handelt es sich bei ihnen um unselbstständig Erwerbstätige. Im Unterschied zu den klassischen Arbeitsformen sind Dienstleistende in der Gig Economy in der zeitlichen Ausgestaltung ihrer Tätigkeit oft freier und können auch das Arbeitspensum selbst bestimmen. Diese Tatsachen fliessen jeweils in die Beurteilung des Einzelfalls mit ein, wobei letztlich massgebend ist, welche Merkmale insgesamt überwiegen. Unabhängig davon, wie die Erwerbstätigkeit beurteilt wird, als selbstständig oder unselbstständig, führt dies gemäss SVA Zürich nie dazu, dass Erwerbstätige der Plattformökonomie von den Ausgleichskassen zurückgewiesen werden oder sich nicht ordentlich versichern können. Gemäss SVA Zürich wird die digitale Wirtschaft von den Ausgleichskassen nicht als problematisch wahrgenommen, weil sich die bestehenden Kriterien als genügend flexibel erweisen und jedes Geschäftsmodell individuell betrachtet wird. Die Kriterien können damit ohne Weiteres auf Plattformbeschäftigte angewendet werden. Bestimmte Besonderheiten mit Bezug auf die Plattformbeschäftigten sind noch nicht höchstrichterlich geklärt wie die Umsatzbeteiligung der Plattform, kundenbasierte Bewertungssysteme im Zusammenhang mit der Auftragszuteilung und entsprechend auch Fragen der Transparenz bei der Auftragszuweisung durch Algorithmen. Im Ergebnis spielt es jedoch keine Rolle, ob die Auftragszuweisung von einer natürlichen Person oder

einem Algorithmus erfolgt. Für die Annahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ist entscheidend, dass die Dienstleistenden den Markt selber gestalten können, um sich eine bessere Position zu verschaffen. Ist die Zuweisung intransparent oder unbeeinflussbar, liegt eher eine unselfständigen Tätigkeit vor.

3. Prüfung von Massnahmen im Bund

Der Bund nimmt sich der Thematik der Plattformökonomie schon seit Längerem an und hat die rechtlichen Rahmenbedingungen der digitalen Wirtschaft und die Auswirkungen auf die Beschäftigung und Arbeitsbedingungen untersucht. Dazu veröffentlichte der Bundesrat am 11. Januar 2017 einen Bericht über die zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft ([newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/46892.pdf](https://www.admin.ch/newsd/message/attachments/46892.pdf)) und am 8. November 2017 einen Bericht über die Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen – Chancen und Risiken ([newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/50248.pdf](https://www.admin.ch/newsd/message/attachments/50248.pdf)). Im ersten Bericht beleuchtete der Bundesrat die geltenden rechtlichen Regelungen und stellte fest, dass die digitale Entwicklung zwar viele Fragen aufwerfe, diese aber nach genauer Betrachtung mit den geltenden Regeln beantwortet werden können. Mit dem zweiten Bericht prüfte der Bundesrat die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des sozialversicherungsrechtlichen Rahmens und hielt fest, dass auf gesetzgeberischer Ebene kein grundlegender Handlungsbedarf bestehe und die geltenden Gesetze den Vollzugsbehörden genügend Handlungsspielraum offenlassen. Der Bundesrat erkannte jedoch das Risiko, dass gewisse Arten von Plattformtätigkeiten verschwinden oder gar nicht entstehen könnten, wenn die Beurteilung von neuen Geschäftsmodellen immer nur entlang der bisherigen Kriterien erfolgt. Daher beauftragte er das Eidgenössische Departement des Innern in Zusammenarbeit mit dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem Eidgenössischen Finanzdepartement bis Ende 2019 die Notwendigkeit sowie die Vor- und Nachteile einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrechts zu prüfen. Die Flexibilisierung sollte die Rahmenbedingungen für die Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle unter Einbezug der Stärken der bestehenden Praxis verbessern. Dazu sollten verschiedene Flexibilisierungsoptionen geprüft und aufgezeigt werden, wie allfällige Prekarisierungsrisiken bzw. Risiken eines sozialen Abstiegs und eine Lastenverschiebung auf die Ergänzungsleistungen sowie auf die Sozialhilfe vermieden werden können. Der Bundesrat verabschiedete den Bericht «Digitalisierung – Prüfung einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrechts (Flexi-Test)» am 27. Oktober 2021 ([newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/68678.pdf](https://www.admin.ch/newsd/message/attachments/68678.pdf)).

Zusammengefasst kommt der Bundesrat im Bericht zu folgenden Schlüssen:

3.1 Plattformarbeit als Randphänomen

Die Plattformarbeit ist allgemein ein noch wenig verbreitetes Phänomen, was durch die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung 2019 des Bundesamtes für Statistik bestätigt wird. Das Profil, der Erwerbsstatus und die Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten sind sehr heterogen. Daher sollte die Reaktion der Politik auf die Entwicklung der Plattformarbeit differenziert erfolgen und auf problematische Situationen ausgerichtet werden.

3.2 Rechtlicher Rahmen der Plattformarbeit

Das schweizerische Sozialversicherungssystem ist eher flexibel und hat ein gutes Anpassungspotenzial hinsichtlich der neuen Arbeitsformen. Der Bundesrat kommt deshalb zum Schluss, dass im Moment kein Handlungsbedarf gegeben ist. Jedoch besteht in Bezug auf den Status der Plattformbetreibenden und die lange Dauer der Beschwerdeverfahren eine Unsicherheit – vor allem bis entsprechende höchstrichterliche Entscheide vorliegen. Eine nachträgliche Neueinstufung der Plattform als Arbeitgeberin statt als einfache Vermittlerin kann für die Betreibenden einer Plattform beträchtliche finanzielle Auswirkungen haben. Daher ist es wichtig, dass Entscheidungsverfahren der AHV-Durchführungstellen – die gegenüber anderen Sozialversicherungen eine Schlüsselrolle einnehmen – klar und schnell sind. Der Handlungsbedarf für Kleinarbeit, die teilweise oder ganz von Sozialversicherungsbeiträgen befreit sind, ist hingegen gering. Solche Nebenbeschäftigungen können in ihrer aktuellen Form durchaus nützlich sein. Sie ermöglichen den betroffenen Personen, ihre wirtschaftliche Situation flexibel zu verbessern. Insgesamt ist es aber notwendig, die Möglichkeiten zu prüfen, um die obligatorische Absicherung gewisser Kategorien von Plattformbeschäftigten – sei dies als unselbstständig oder selbstständig Erwerbende – zu verbessern, welche die Eintrittsschwelle der 2. Säule nicht erreichen. Lücken in der Selbstvorsorge, die später von der öffentlichen Hand über Ergänzungsleistungen oder die Sozialhilfe zu schliessen sind, sind zu vermeiden.

3.3 Vielfältige Geschäftsmodelle

Im Bericht wurden sechs Arbeitsplattformen empirisch untersucht: Mila (technischer Support), Uber (Fahrdienst), Helpling (Reinigung), Batmaid (Reinigung), Gigme (Vermittler privater Dienstleister, inzwi-

schen liquidiert), Atizo (Dienstleister im Bereich Innovation, in HYVE aufgegangen). Daraus geht hervor, dass die Geschäftsmodelle äusserst vielfältig sind und teilweise rechtliche Unsicherheiten aufweisen. Die Unsicherheiten betreffen den Erwerbsstatus der Plattformbeschäftigten und damit auch die diesbezügliche Funktion der Plattform als Vermittlerin, Arbeitgeberin oder Verleiherin. Bei mehr als der Hälfte der untersuchten Plattformen erfolgt die Arbeit teilweise oder gar vollständig gemäss den Anweisungen der Plattform. Fünf der untersuchten Plattformen legen den Preis der Leistung grösstenteils fest, und alle Plattformen verfügen über ein System der Leistungsbewertung durch Kundinnen und Kunden für die Qualitätskontrolle oder für Prämienzahlungen. Keine der untersuchten Plattformen garantiert ihren leistungserbringenden Personen eine minimale Tätigkeit. Diese tragen als Angestellte oder Selbstständigerwerbende das Fluktuationsrisiko des Geschäfts selbst.

3.4 Optionen betreffend Erwerbsstatus

Bezüglich Erwerbsstatus von Plattformbeschäftigten wurden verschiedene Optionen untersucht, die je nach ihrem Zweck in drei Gruppen unterteilt wurden: «Wahlfreiheit», «Parteivereinbarung» und «Schaffung eines dritten Erwerbsstatus». Mit der Option «Wahlfreiheit» sollen Plattformbetreibende oder die Plattformbeschäftigten selber wählen können, welchen Erwerbsstatus – selbstständig oder unselbstständig – sie haben. Dies würde gemäss Bericht jedoch faktisch zu einem «Opting out» führen, weil unabhängig vom Geschäftsmodell für Unternehmen der Anreiz gross wäre, die Pflichten gegenüber den Sozialversicherungen auf die Plattformbeschäftigten und letztlich – bei Eintritt eines Versicherungsfalls – auf die Gesellschaft zu überwälzen. Auch beim Entscheid der Plattformbeschäftigten über ihren Status würde ein Fehlanreiz bezüglich des Verhaltens im Hinblick auf die soziale Absicherung bestehen. Ähnliches gilt bei der Option «Parteivereinbarung». Eine Parteivereinbarung wird im Bericht generell als nicht mit dem Schutzgedanken des Sozialversicherungsrechts vereinbar erkannt. Die Plattformbetreibenden würden sich tendenziell durchsetzen können und die Plattformbeschäftigten, unabhängig vom Geschäftsmodell und unabhängig von den Rahmenbedingungen, in die selbstständige Tätigkeit drängen. Die individuelle Wahlfreiheit oder Parteivereinbarungen über den Erwerbsstatus würden zudem die rechtsgleiche Behandlung gegenüber anderen Tätigkeiten infrage stellen. Dies gilt auch bezüglich der Schaffung eines dritten Erwerbsstatus mit dem einzigen Kriterium, dass die Tätigkeit für ein Plattformunternehmen erbracht wird.

Am dualen System, das zwischen selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit unterscheidet, soll grundsätzlich festgehalten und der Entscheid über den Erwerbsstatus mittels Anwendung der gerichtlich abgestützten Kriterien den Sozialversicherungsbehörden überlassen werden.

3.5 Massnahmen zur Vermeidung von Prekarisierung

Plattformarbeit wird häufig in Teilzeit und als Nebenerwerb ausgeübt. Sie bietet für bestimmte Personen (z.B. Studierende oder Pensionierte) einen willkommenen Zusatzerwerb. Der Bericht weist jedoch auf Personengruppen hin, die ein hohes Prekarisierungsrisiko aufweisen, insbesondere Personen, welche die Eintrittsschwelle in die 2. Säule nicht erreichen und keine ausreichende Vorsorge aufbauen können. Für Selbstständigerwerbende, die über die für die selbstständige Erwerbstätigkeit erforderliche Risikofähigkeit verfügen, besteht kein besonderes Prekarisierungsrisiko. Liegt die erforderliche Risikofähigkeit jedoch nicht vor und auch keine ausreichende Selbstvorsorge, besteht ein erhöhtes Prekarisierungsrisiko. Alle im Bericht untersuchten Optionen zur Verbesserung der beruflichen Vorsorge für Selbstständigerwerbende schlagen entweder wegen der fehlenden Mittel zur Finanzierung einer beruflichen Vorsorge, die den Mindestanforderungen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) entspricht, oder wegen des schlechten Verhältnisses zwischen Vorsorgebeiträgen und Leistungen fehl. Auch Leistungen einer beruflichen Vorsorge «BVG light» erweisen sich als zu tief, um die Einkommenssituation im Alter oder bei Invalidität wesentlich zu verbessern. Gemäss Bericht lässt die Prüfung der Verbesserung der beruflichen Vorsorge für Selbstständigerwerbende keine eindeutigen Schlüsse zu, wobei das Prekarisierungsrisiko für die gefährdete Gruppe vor allem dann verringert wird, wenn die Kriterien über das Vorliegen einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit konsequent angewendet werden.

3.6 Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens und Erhöhung der Transparenz

Unternehmen, die ein neues Geschäftsmodell anbieten, haben ein berechtigtes Interesse an raschen behördlichen Entscheiden. Daher sollen die Verfahren zur Klärung des Erwerbsstatus beschleunigt und vereinfacht werden. Dazu ist die Einführung eines digitalen Instruments, mit dem die Vorhersehbarkeit der Entscheide erhöht wird, zu prüfen, wobei dieses Instrument die Durchführungsstellen nicht davon entbindet, den Einzelfall zu prüfen und den Entscheid darüber zu fällen. Um

die Versicherungspflicht auch im Rahmen der digitalen Wirtschaft sicherzustellen, wird im Bericht eine Meldepflicht vorgeschlagen, indem Plattformunternehmen unabhängig von ihrem Erwerbsstatus verpflichtet sind, ihre in der Schweiz beschäftigten Personen den Sozialhilfebehörden zu melden.

3.7 Fazit des Bundesrates

Nach Ansicht des Bundesrates bietet das geltende System der sozialen Sicherheit genügend Flexibilität, weshalb zum aktuellen Zeitpunkt kein Bedarf besteht, diese zu erhöhen. Hingegen hält der Bundesrat es für zentral, dass die Beschäftigten rasch über ihre versicherungsrechtliche Situation Bescheid erhalten. Diesbezüglich sieht er Optimierungspotenzial.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Die gehäuften politischen Vorstösse und Anfragen auf Bundes- und kantonaler Ebene, das mediale Interesse und die ausgedehnte Nutzung einiger weniger Angebote durch die Bevölkerung (z.B. Uber) haben dazu geführt, dass die Plattformökonomie in der Bevölkerung verbreitet bekannt ist und daher von einer hohen volkswirtschaftlichen Relevanz ausgegangen wird. Die vom Staatssekretariat für Wirtschaft in Auftrag gegebene Studie «Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz» vom 10. Oktober 2017 ([newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/50250.pdf](https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/50250.pdf)) kommt zum Schluss, dass die Plattformökonomie auf dem Arbeitsmarkt zurzeit eher eine Randerscheinung darstellt. Zudem zeigt die Studie, dass Plattformarbeit insbesondere jene Branchen betrifft, die schon vor dem Aufkommen dieser Geschäftsform typischerweise hohe Anteile an freien Mitarbeitenden und – zumindest teilweise – entsprechende Prekarisierungsrisiken aufwiesen: z.B. Medien, Grafik, IT, Transportwesen, Dienstleistungen in privaten Haushalten, Unternehmensberatung. Die dargebotenen Arbeitsleistungen stellen vornehmlich einen Nebenerwerb dar. Diese Annahmen wurden durch die Arbeitskräfteerhebung 2019 bestätigt. So ergab sich, dass gerade einmal 1,6% der 15- bis 89-jährigen Bevölkerung bzw. 116 000 Personen innerhalb der zwölf Monate vor der Befragung internetbasierte Plattformarbeit geleistet oder auf Internetplattformen etwas verkauft oder vermietet haben. Und von diesen Personen nutzen bloss 14,8% regelmässig und umfangreich die Plattformökonomie. Wobei regelmässig und umfangreich bedeutet, dass sie fast jeden Monat auf einer Plattform aktiv sind, dort mindestens zehn Stunden pro Woche eine Arbeitsleistung erbringen und dabei pro Jahr mindestens Fr. 10 000 verdienen. Lediglich 0,1% der Bevölkerung (7250 Personen) erzielten via Plattfor-

men über Fr. 12 000 pro Jahr. Im Kontext des gesamten Arbeitsmarktes ist die Plattformarbeit somit zwar noch wenig verbreitet. Die Plattformarbeit ist jedoch auch ein Teil der neuen digitalen Arbeitswelt. Zürich als Innovationsstandort soll hierfür Entwicklungsraum bieten.

4.1 Materiell-rechtliche Massnahmen im Bundesrecht

Wie der Bericht «Flexi-Test» des Bundesrates zeigt, besteht im Bereich der Plattformökonomie kein akuter Handlungsbedarf, da sich das Sozialversicherungsrecht der Schweiz als flexibel genug erweist. Optionen wie freie Wahl des Erwerbsstatus sowie Festlegen des Erwerbsstatus durch Parteivereinbarungen führen nicht zu befriedigenden Lösungen, da sie zu einer Aushöhlung der sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften führen, was dem Schutzgedanken dieser Vorschriften widerspricht. Auch die Einführung eines neuen Erwerbsstatus ausschliesslich für Plattformen hätte Ungleichbehandlungen, Abgrenzungsprobleme und Wettbewerbsverzerrungen zur Folge, die sich nicht rechtfertigen lassen. Denn mit der Rechtsordnung nicht vereinbar sind Geschäftsmodelle, die von Plattformunternehmen nur deshalb betrieben werden, weil sie ihre sozialversicherungsrechtlichen Pflichten auf die Plattformbeschäftigten überwälzen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass es sich im Wesentlichen um administrative Pflichten wie das Inkasso der Versicherungsbeiträge handelt. Denn ökonomisch betrachtet werden Lohnnebenkosten, die gemäss Gesetz zwar je hälftig von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden bezahlt werden, faktisch hauptsächlich durch die Arbeitnehmenden getragen. Da sich das Schweizer Sozialversicherungssystem im Rahmen der Einzelfallprüfung als flexibel genug erweist, besteht auch kein Anlass, das bestehende duale System – selbstständig und unselbstständig – lediglich mit Bezug auf die Plattformökonomie infrage zu stellen oder gar aufzuheben. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Unsicherheiten bezüglich der Beurteilung der Plattformtätigkeiten beseitigt werden, sobald die Gewichtung gewisser Besonderheiten bei der Beurteilung der Plattformbeschäftigung wie Umsatzbeteiligung der Plattform, Bewertungssysteme und Zuweisungsalgorithmen höchststrichlich geklärt sind.

Hingegen wäre eine bessere Absicherung von Beschäftigten mit mehreren Arbeitgebenden oder auch mehreren selbstständigen und unselbstständigen Beschäftigten wünschenswert – unabhängig davon, ob die Arbeitsvermittlung über eine Plattform oder anderweitig erfolgt. In der Praxis ist zu beobachten, dass Versicherte mit mehreren Auftraggebenden/Arbeitgebenden vermehrt über Payroll-Modelle abrechnen. Hier besteht aus Sicht des Regierungsrates Handlungsbedarf, insbesondere mit Bezug auf das Problem einer allfälligen «Scheinselbstständigkeit» sowie «Scheinunselbstständigkeit» und eine allfälligen Umgehung

von öffentlich-rechtlichen Vorschriften. Hier wäre prüfenswert, ob rechtliche Grundlagen geschaffen werden sollten, damit die Ausgleichskassen im vereinfachten Verfahren einen umfassenden Versicherungsschutz anbieten (einschliesslich Unfallversicherung und berufliche Vorsorge).

4.2 Verfahrensrechtliche Massnahmen im Bundesrecht

Wie die Praxis zeigt, ist es sinnvoll und wünschenswert, eine verstärkte Mitarbeit bzw. Mitwirkungspflicht der Plattformbetreibenden anzustreben. In der Praxis sind Fälle bekannt, in denen Plattformbetreibende sich nicht als Arbeitgebende verstehen und gegenüber der Ausgleichskasse entsprechend auch keine Löhne abrechnen. Gleichzeitig ist jedoch festzustellen, dass von den Plattformbeschäftigten auch keine Gesuche um Anerkennung als Selbstständigerwerbende eingehen. Es ist davon auszugehen, dass über das erzielte Einkommen keine Sozialversicherungsbeiträge abgerechnet werden. Um derartige Durchführungprobleme zu entschärfen – insbesondere auch gegenüber Plattformbetreibenden mit Sitz im Ausland –, wäre, wie auch im Bericht vorgeschlagen, die Einführung einer gesetzlichen Vermutung prüfenswert, wonach Plattformbeschäftigte bis zu einem gegenteiligen Entscheid der zuständigen Ausgleichskasse als unselbstständig erwerbend gelten. Dies hätte den Vorteil, dass die in- und ausländischen Plattformen von Anfang an verpflichtet wären, bei der Feststellung des Erwerbsstatus mitzuwirken. In die gleiche Richtung zielt die Einführung einer Meldepflicht der Plattformunternehmen, um die Durchsetzung der Sozialversicherungspflicht sicherzustellen und um Schwarzarbeit zu verringern. Damit hätten Plattformunternehmen den Sozialversicherungen ihre in der Schweiz beschäftigten Personen zu melden, auch wenn sie selbst nicht der Beitragspflicht unterliegen, etwa weil die Plattformbeschäftigten als Selbstständige gelten oder weil das Plattformunternehmen seinen Sitz im Ausland hat. Da Plattformen in der Regel eine grosse Vielzahl von Plattformbeschäftigten aufweisen, wäre weiter aus verfahrensökonomischer Sicht zu prüfen, ob der Beitragsbezug generell an der Quelle, d. h. bei der Plattform, zu erheben wäre. Ausserdem könnte mit dieser Massnahme auch dem Problem der Schwarzarbeit verbessert begegnet werden.

Nach den Erfahrungen der SVA Zürich sind es in der Regel die arbeitsrechtlichen Folgen und die administrativen Aufwände, welche die Plattformbetreibenden dazu bewegen, die Plattformbeschäftigten als selbstständigerwerbend anzusehen. Die Plattformbetreibenden äussern denn auch insbesondere den Wunsch, dass die bürokratischen Hürden im Bereich der Sozialversicherungen möglichst gering sein sollten. Die Ausgleichskassen und insbesondere die SVA Zürich als grösste kantonale Ausgleichskasse der Schweiz sind sehr daran interessiert, büro-

kratische Hürden möglichst gering zu halten und die Aufwände und Abläufe für die Betroffenen zu vereinfachen. Dazu gehören auch in erster Instanz schnelle und klare Entscheide, um möglichst rasch Rechtssicherheit zu schaffen. In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, ein digitales Instrument zur Klärung des Statusentscheids zu erstellen, welches das Statusverfahren vereinfacht und transparenter gestaltet, indem es die Vorhersehbarkeit der Entscheide erhöht. Denn in der Praxis ist häufig festzustellen, dass die Parteien allein schon bei der Auslegung von Abgrenzungskriterien nicht immer die gleichen Auffassungen vertreten. Ausserdem sind nicht alle Kriterien gleichermassen zu gewichten. Dieses Instrument hätte demnach auch eine Gewichtung der Kriterien vorzunehmen, was für die Betroffenen zusätzlich Transparenz schafft. Mithilfe des digitalen Instruments kann die Statusbestimmung unterstützt und beschleunigt werden.

Auch wenn das Sozialversicherungsrecht überwiegend in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes fällt, besteht aus Sicht des Regierungsrates ein gewichtiges Interesse, dass die angesprochenen Verbesserungen umgesetzt werden. Ziel muss es sein, dass sich Angebote der Plattformökonomie am Innovationsstandort Zürich entfalten können und gleichzeitig ein ausreichender Sozialversicherungsschutz für Personen, die ihre Leistungen über Plattformen anbieten, gewährleistet ist. Übereinstimmend mit den Schlussfolgerungen im Bericht des Bundesrates ist es jedenfalls angezeigt, die Entwicklungen bei der Plattformökonomie weiterhin aufmerksam zu verfolgen, um rechtzeitig notwendigen Reformbedarf zu erkennen. Auf kantonaler Ebene ist dies durch die SVA Zürich sichergestellt.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 25/2019 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Die Staatsschreiberin:
Ernst Stocker Kathrin Arioli